

## University of Groningen

### Annotatie bij Rb. Rotterdam, LJN BH8651 (Avondklok twaalf-minners)

Vols, M.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Vols, M., (2009). *Annotatie bij Rb. Rotterdam, LJN BH8651 (Avondklok twaalf-minners)*, Nr. BH8651, mrt. 24, 2009.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

**Trefwoorden**

Waarschuwing  
Avondklok  
Jeugdoverlast  
Twaalf-minners  
Hulpverlening

**Domein**

Burger bestuur, Openbare orde en Veiligheid

**Subdomein**

Bijzondere wetten

**JG-nummer**

JG 09.0039

**Kern**

Een brief van de burgemeester waarin ouders wordt meegedeeld dat voor hun kind een avondklok geldt, is geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Het betreft een waarschuwing inhoudende dat de politie tot feitelijk handelen kan overgaan; zij is niet op een wettelijke grondslag gestoeld.

**Instantie**

Rechtbank Rotterdam AWB 08/3274 BESLU-T1

**Datum**

24 maart 2009

**Partijen**

Uitspraak van de Rechtbank Rotterdam in het geding tussen [eiseres] en de burgemeester van de gemeente Rotterdam.

**Wet en artikelen**

Awb, artt. 1:3.  
Politiewet, art. 2.

**Samenvatting**

De burgemeester van Rotterdam deelt [eiseres] per brief mee dat de jonge zoon van [eiseres] deel uit maakt van een groep zeer baldadige kinderen. De politie of andere toezichthouders zullen, wanneer de zoon overlast veroorzaakt of na 21:00 zonder begeleiding op straat bevindt, de zoon meenemen en naar huis brengen. [Eiseres] wordt verzocht zorg te dragen dat de zoon geen overlast veroorzaakt en niet na 21:00 zonder begeleiding op straat aanwezig is. De maatregelen ten aanzien van de zoon zullen, wanneer geen overlast meer wordt veroorzaakt, na een periode van drie maanden worden heroverwogen. Wanneer de overlast blijft bestaan, wordt dat gemeld aan Bureau Jeugdzorg.

[Eiseres] gaat in bezwaar tegen de brief van de burgemeester. Dit bezwaar wordt niet-ontvankelijk verklaard. [Eiseres] stelt beroep in tegen het bestreden besluit. De Rechtbank stelt dat de brief niet als besluit, bedoeld in artikel 1:3 lid 2 Awb, kan worden gezien. De brief is geen handeling gericht op enig rechtsgevolg. De brief bevat niet meer dan een waarschuwing dat de politie of toezichthouder tot feitelijk handelen kunnen overgaan. Daarnaast stelt de Rechtbank dat de brief niet gestoeld is op enige wettelijke grondslag.

De Rechtbank verklaart het beroep ongegrond(MV).

**Noot:**

1. Burgmeesters signaleren dat kinderen onder de twaalf jaar (de zogenaamde twaalf-minners) steeds meer overlast veroorzaken. Deze kinderen bevinden zich na negen uur 's avonds zonder begeleiding op straat. De burgemeester van Utrecht heeft de aanpak van overlast veroorzaakt door de twaalf-

minners tot speerpunt gemaakt. Hij heeft het instrument van een avondklok voor de kinderen geïntroduceerd. Kinderen die overlast veroorzaken of zich 's avonds op straat bevinden worden door politieambtenaren of straatcoaches naar huis gebracht. Ook de burgemeester van Rotterdam zet, zo blijkt uit onderliggende zaak, deze maatregel in (zie o.a. 'Avondklok voor 11 Katendrechtse Kinderen', *Binnenlands Bestuur* 20 mei 2008).

2. De rechtbank spreekt zich in onderliggende zaak niet uit over de rechtmatigheid van de maatregel. De brief aan de ouders wordt gezien als waarschuwing en beoogt geen rechtsgevolg. Daardoor betreft het geen besluit in de zin van de Awb (zie ABRvS 3 mei 2006, *AB* 2006, 392 m. nt. F. R. Vermeer). Daarnaast stelt de rechtbank dat de waarschuwingsbrief niet op enige rechtsgrondslag gebaseerd is. De Rotterdamse burgemeester had dezelfde redeneertrant al gehanteerd in antwoord op kritische raadvragen van de Rotterdamse SP-fractie (zie de Beantwoording van de schriftelijke vragen door de burgemeester op 30 september 2008, met kenmerk 193961).

3. De laatste constatering van de rechtbank is interessant. Wat is namelijk de wettelijke grondslag waarop de politie de avondklok voor twaalf-minners handhaaft? Een wettelijke grondslag is vereist omdat er sprake is van ofwel vrijheidsbeperking als bedoeld in artikel 2 Vierde Protocol EVRM of misschien zelfs wel vrijheidsbeneming (zie M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging*, Deventer: W.E.J Tjeenk Willink 2000, p. 144 e.v. (hierna De Jong)). De burgemeester van Rotterdam heeft, in antwoord op de reeds aangehaalde raadvragen, gesteld dat de politie deze bevoegdheid heeft op grond van artikel 2 Politiewet. In dat artikel is de taak van de politie vastgelegd: de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Artikel 2 Politiewet bevat dus geen bevoegdheidsgrondslag, maar een algemene taakomschrijving waarin bevoegdheden worden 'ingelesen'. Een bevoegdheid voor straatcoaches (niet-zijnde politieagenten) kan er echter niet ingelezen worden.

4. Mag de politie overgaan tot vrijheidsbeperking van de twaalf-minners, op grond van artikel 2 Politiewet, door hen naar huis te geleiden? Er zijn drie verschillende situaties te onderscheiden. Ten eerste kunnen twaalf-minners strafbepalingen overtreden en daardoor overlast veroorzaken. Aangezien door het naar huis brengen de bewegingsvrijheid van de kinderen wordt beperkt, dient op grond van artikel 2 VP EVRM een wettelijke grondslag aanwezig te zijn voor het handelen van de politie. Artikel 2 Politiewet kan daartoe dienen, wanneer de politieagenten de kinderen naar huis brengen en daarmee de ouders helpen het kind na het begaan van het strafbaar feit thuis te brengen. Hoewel kinderen onder de twaalf jaar, ex artikel 486 Sv, kunnen niet vervolgd kunnen worden, is het toch mogelijk dat zij korte opvoedkundige opdrachten (de STOP-reactie) opgelegd krijgen. Het ligt voor de hand dat de ouders op dat moment hulp van de politie behoeven in het kader van de uitoefening van het ouderlijk gezag. Er is hier eigenlijk sprake van 'publiekrechtelijke zaakwaarneming'. De politie handhaaft hier, ex artikel 2 Politiewet, daadwerkelijk de rechtsorde én verleent hulp. Artikel 2 VP EVRM kan, in deze situatie, legitiem beperkt worden aangezien een wettelijke grondslag aanwezig is en het handelen doelen dient die dat artikel noemt (handhaving van de openbare orde of bescherming van de rechten van anderen). Daarnaast is de beperking van de bewegingsvrijheid noodzakelijk in een democratische samenleving (vgl. De Jong, pp. 180-181).

5. In een tweede situatie overtreden de kinderen geen strafbepalingen, maar zijn zij 's avonds onbegeleid op straat. Het zich na 21.00 uur zonder begeleiding op straat begeven is in Nederland geen strafbaar feit. Wanneer de kinderen en/of ouders dat willen, kan de hulpverleningstaak van de politie een rol spelen bij het terugbrengen van de kinderen. De tweede situatie kenmerkt zich dus hulpaccepterende kinderen en ouders, die instemmend met de politie meewerken. Hoewel de bewegingsvrijheid van de kinderen wordt beperkt, is dat gezien artikel 2 VP EVRM legitiem. Wederom is artikel 2 Politiewet, meer specifiek het hulpverleningselement in dat artikel, de wettelijke grondslag. Daarnaast is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving en worden enkele doelcriteria van dat artikel nagestreefd.

6. Juridisch lastiger wordt het in een derde te onderscheiden situatie. De kinderen overtreden hier geen wettelijke voorschriften, willen niet meewerken en ook de ouders willen geen hulp. De agenten kunnen in deze situatie redelijkerwijs niet als zaakwaarnemer van de ouders worden beschouwd. In dit geval lijkt mij de expliciete wettelijke grondslag voor vrijheidsbeperking, zoals vereist door artikel 2 VP EVRM, niet aanwezig. Onduidelijk is of hier wel sprake is van hulpverlening in de zin van artikel 2 Politiewet. Wanneer dat niet het geval is kan dat artikel ook niet als grondslag voor beperking van

artikel 2 VP EVRM. Het is de vraag of politieagenten aan kinderen en ouders tegen hun wil hulp mogen verlenen.

7. Hier zou het woord 'behoeven' uit de taakstelling van artikel 2 Politiewet een uitweg kunnen bieden. In de parlementaire geschiedenis wordt het woord behoeven niet nader toegelicht. De regering stelt dat het zinsdeel 'het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven' de hulpverleningstaak van de politie tot uitdrukking brengt, 'zodat ieder die werkelijk hulp behoeft in eerste en laatste instantie een beroep op de politie kan doen, indien en zolang andere hulpverleningsfaciliteiten ontbreken' (zie *Kamerstukken II* 1992-1993, 22562, nr. 10, p. 47). Hulp behoeven heeft taalkundig een andere betekenis dan 'hulp willen': het slaat, volgens de veertiende editie van de Van Dale, op hulp 'nodig hebben'. Deze taalkundig (paternalistische) opvatting gaat echter in tegen de heersende (meer liberale) leer. Het adagium 'hulpverlening schaadt of dwingt niet' is daar heersend. Drayer & Suyver stellen dat hulpverlening 'primair niet tegen burgers gericht' is (zie Elzinga & Van Rest & De Valk, *Het Nederlandse Politierecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p.p. 43-44 & 88; Drayer & Suyver, *Politie in de rechtsorde*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, pp. 139-141). Die leer vindt enige steun in artikel 25 lid 2 van de Ambtsinstructie voor de politie. Daarin staat dat hulpbehoevendenden niet tegen hun wil in het politiebureau mogen worden ondergebracht.

8. Nog gecompliceerder wordt de situatie als we het naar huis brengen van de kinderen moeten kwalificeren als vrijheidsontneming. Het gedwongen vervoer van personen in een politiewagen ziet het EHRM als vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM. De duur van de maatregel heeft geen zelfstandige betekenis in de bepaling of iets vrijheidsbeneming is. Ook artikel 15 Grondwet speelt wellicht een rol. Wanneer de avondklok met behulp van politieauto's wordt gehandhaafd, moet aan strengere eisen worden voldaan (zie EHRM 14 oktober 1999; De Jong, pp. 177-179; Hoge Raad 23 april 1985, *NJ* 1985, 891). Kan art. 2 Politiewet ook een basis vormen voor vrijheidsontneming? De Nationale Ombudsman heeft al eens gesteld dat vrijheidsbeneming slechts op de hulpverleningstaak kan worden geënt in het geval van een noodtoestand. Dat is een situatie waarin de hulpverlener wordt geconfronteerd met een conflict van rechtsplichten (zie Nationale Ombudsman 7 februari 1996, *AB* 1996, 133; Muller e.a. 'Algemene beginselen van behoorlijke politiezorg', in C.J.C.F. (red.), *Politie*, Deventer: Kluwer 2007, pp. 566-568; P.A.M. Mevis & T. Blom in A.K. Koekkoek (red.), *De grondwet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk-Willink 2000, p. 204). Van zo'n noodtoestand is bijvoorbeeld sprake als de politie een zelfdoder vindt die onmiddellijk naar het ziekenhuis moet om medische hulp toegediend te krijgen. In feite verleent de politie dan hulp tegen de zin van degene die hulp behoeft. Van een noodtoestand is in het geval van de twaalf-minners in beginsel geen sprake.

9. Is er dan misschien een andere wettelijke bevoegdheid die als grondslag kan dienen voor het terugbrengen van niet-meewerkende kinderen van hulpweigerende ouders? Als er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de jeugdigen de openbare orde gaan verstoren, ontsluit dit de bevoegdheid van de burgemeester in artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Aan een kind kan een bevel worden gegeven niet na een bepaalde tijd onbegeleid op straat aanwezig te zijn. De burgemeester kan ook kiezen om ouders te bevelen hun kinderen na een bepaalde tijd binnen te houden. Het gaat hier echter om een bevoegdheid in de sfeer van de onmiddellijke handhaving van de openbare orde zodat dit artikel geen structurele oplossing kan bieden. Wat als het kind niet mee wil werken? Aangezien het hier om kinderen onder de twaalf jaar gaat, kan een kind, ex artikel 486 Sv, niet worden vervolgd wegens het begaan van een strafbaar feit. Artikel 184 Sr kan hier dus niet als basis dienen voor vervolging. Dit artikel kan wel dienen als basis van de vervolging van niet-meewerkende ouders.

10. De avondklok in Rotterdam is heden ten dage niet meer van toepassing (zie 'Avondklok Katendrecht opgeschort', *Binnenlands Bestuur* 15 augustus 2008). De regering en ook het parlement zitten echter niet stil en creëren nog 'strengere' maatregelen. Middels een aangenomen amendement op het wetsvoorstel 'Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' kan de burgemeester binnenkort ouders bevelen om hun kinderen tussen acht uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet zonder begeleiding buiten te laten. Deze bevelsbevoegdheid wordt neergelegd in de Gemeentewet. Overtreding van dit bevel is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. (zie *Kamerstukken II* 2008-2009, 31467, nr. 15; 'Avondklok voor kinderen die overlast veroorzaken' *Binnenlands Bestuur* 8 april 2009. Zie ook de notitie van de Minister van Justitie en de Minister voor Jeugd en Gezin, 'Overlast door 12-minners. Een stevige aanpak'). Ondanks deze nieuwe bevoegdheid hebben sommige gemeenten echter al aangegeven daarvan geen gebruik te maken (zie 'Goudse Avondklok voldoet', *Algemeen Dagblad* 8 april 2009). (Michel Vols, [m.vols@rug.nl](mailto:m.vols@rug.nl))

Ik bedank Jan Brouwer, Kai Lindenberg en Hati Ruigrok voor hun nuttige opmerkingen)

**Vindplaats**  
LJN BH8651